Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6668

23. 12. 96

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Gesetz zur Änderung straf-, ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften
– Drucksachen 13/4948, 13/5986 –

hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Schreiben des Präsidenten des Bundesrates an den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses – mit Abdruck an die Präsidentin des Deutschen Bundestages zur Kenntnisnahme:

Der Präsident
des Bundesrates

Bonn, 19. Dezember 1996

An den
Herrn Vorsitzenden
des Vermittlungsausschusses
des Deutschen Bundestages
und des Bundesrates

Betr.: Gesetz zur Änderung straf-, ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 707. Sitzung am 19. Dezember 1996 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 14. November 1996 verabschiedeten Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes zu verlangen.

Die Einzelheiten ergeben sich aus dem als Anlage beigefügten Beschluß.

Erwin Teufel

Anlage

Bundesrat

Drucksache 870/96 (Beschluß)

20.12.96

Anlage
zum Schreiben des Präsidenten des Bundesrates vom Sitzungstage

Anrufung

des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat

Gesetz zur Änderung straf-, ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 707. Sitzung am 19. Dezember 1996 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 14. November 1996 verabschiedeten Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes mit dem Ziel der Überarbeitung des Gesetzes zu verlangen. Die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 870/1/96 mögen dabei als Beratungsmaterialien dienen (vgl. Anlage).

Anlage

Bundesrat **Drucksache** **870/1/96**

10.12.96

Empfehlungen
der Ausschüsse

In - AS - FJ - Fz - R

zu **Punkt 13** der 707. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1996

Gesetz zur Änderung straf-, ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften

A.

1. Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuß für Frauen und Jugend (FJ),
der Finanzausschuß (Fz) und
der Rechtsausschuß (R)

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes mit dem Ziel einer

[2.] nur FJ, Fz, R [grundlegenden]

Überarbeitung des Gesetzes einberufen wird.

3. In Dabei ist insbesondere

a) auf die Erweiterung der Regeltatbestände für besonders schwere Fälle des Landfriedensbruchs nach § 125a StGB zu verzichten,

(noch Ziff. 3)

b) § 19 Ausländergesetz so zu fassen, daß über das eigenständige Aufenthaltsrecht des nachgezogenen ausländischen Ehepartners in Härtefällen in einer den Anforderungen der Verwaltungspraxis Rechnung tragenden vereinfachteren Überprüfung befunden werden kann,

c) die vor dem Hintergrund des Artikel 6 Grundgesetz und integrationspolitischen Überlegungen zu engen tatbestandlichen Voraussetzungen namentlich in den Vorschriften des Rechtes auf Wiederkehr (§ 16 Ausländergesetz), beim Familiennachzug (§ 17 Ausländergesetz), beim Ehegattennachzug (§ 18 Ausländergesetz), beim Aufenthaltsrecht ausländischer Familienangehöriger von Deutschen (§ 23 Ausländergesetz) sowie beim Daueraufenthaltsrecht aus humanitären Gründen (§ 35 Ausländergesetz) angemessen zu erweitern,

d) die Vorschriften über die Ausweisung von Straftätern (§§ 47 ff. Ausländergesetz) so zu fassen, daß den verantwortlichen Behörden insbesondere bei im Bundesgebiet geborenen bzw. schon als Minderjährige eingereisten Ausländern ein größerer Spielraum verbleibt, eine am Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit und der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Artikel 8 EMRK orientierte Entscheidung zu treffen,

e) im Rahmen der Regelung des § 51 Abs. 3 Ausländergesetz Bedenken wegen eines Verstoßes gegen die Genfer Flüchtlingskonvention auszuräumen,

[4.] In

[f) im Rahmen des § 99 Abs. 1 Ausländergesetz die bis zum 3. Oktober 1990 im Beitrittsgebiet und danach bis zur Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis rechtmäßig verbrachten Zeiten auf die Frist für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis anzurechnen,]

g) die in der bisherigen Praxis des Vollzuges des Ausländergesetzes (etwa durch die Rechtsprechung) in einigen Regelungsbereichen des Gesetzes aufgetretenen Unsicherheiten durch klarstellende Regelungen zu beseitigen.

In das Vermittlungsverfahren sollten folgende Punkte einbezogen werden:

5. In Durch eine Änderung des § 22 Abs. 2 AsylVfG soll erreicht werden, daß alle Ausländer unabhängig, ob sie sich erstmalig bei einer von der Landesregierung oder einer von ihr bestimmten Stelle bestimmten Aufnahmeeinrichtung melden oder nach Weiterleitung aus einer Aufnahmeeinrichtung aus einem anderen Land diese aufsuchen, erkennungsdienstlich behandelt werden können.

6. In Zur Beschleunigung der Aufenthaltsbeendigung sollte in den Fällen des § 32a Abs. 8 AuslG ein Widerspruchsverfahren entfallen, zumal die Klage keine aufschiebende Wirkung hat.

7. In Mit der Einführung eines § 41a AuslG sollten auch Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlinge in erkennungsdienstliche Maßnahmen einbezogen werden. Die Vorschrift sollte sich dabei an § 16 AsylVfG orientieren und soll wie bei Asylbewerbern vor allem zur Vermeidung von Mißbrauchsfällen, insbesondere von mehrfachem Leistungsbezug dienen.

8. In In § 42 Abs. 5 AuslG ist zur Durchsetzung der Ausreisepflicht die Ausschreibung zur Festnahme vorzusehen

9. In Die bisherige Ankündigungsfrist von drei Monaten nach § 56 Abs. 6 AuslG in Fällen von Duldungen, die länger als ein Jahr betragen haben, ist eine unnötige Abschiebungsverzögerung. Eine Frist von einem Monat ist ausreichend.

10. In Im Ausländergesetz fehlt eine Vorschrift, die die Mitwirkungspflichten eines Ausländers auch bei einer Gesundheitsuntersuchung umfaßt. Es ist deshalb erforderlich, eine dem § 62 AsylVfG - der nur für Asylbewerber gilt - nachgebildete Regelung ins Ausländergesetz zu übernehmen.

11. In
Aus § 71 Abs. 1 AuslG ergibt sich, daß der Rechtsschutz gegen Maßnahmen, die gegenüber noch im Ausland befindlichen Ausländern ergehen, stark eingeschränkt sein soll. Daher ist es konsequent, das Widerspruchsverfahren gegen Zurückweisungen entfallen zu lassen. Da in den Fällen der Zurückschiebung in der Regel der Sofortvollzug angeordnet wird, wird auch hier effizienter Rechtsschutz im Rahmen eines gerichtlichen Eilverfahrens gewährt.

12. In
§ 80 Abs. 1 Satz 2 AuslG läßt seinem Wortlaut nach nur die Speicherung bestimmter Daten über einen Ausländer zu. Würde diese Vorschrift als datenschutzrechtliche Ermächtigungsnorm eng und abschließend verstanden werden müssen, würde dies bedeuten, daß durch die Ausländerbehörde eine Reihe von Erkenntnissen über einen Ausländer, die für die ausländerrechtliche Behandlung unabdingbar sind (z. B. Straftaten, Daten des asylrechtlichen Verfahrens) nicht dateimäßig erfaßt werden dürften. Eine Erweiterung der Fassung dieser Vorschrift ist zur Klarstellung erforderlich.

13. In
Die Duldung ist kraft Gesetzes auf das Gebiet des jeweiligen Landes beschränkt. Bisher vertrat das Bayer. Oberste Landesgericht die Auffassung, daß deshalb der Aufenthalt eines Ausländers in einem anderen Land illegal und damit der Straftatbestand des § 92 Abs. 1 Nr. 1 AuslG erfüllt sei. Dem hat der Bundesgerichtshof mit Urteil vom 05.11.1996 - 1 StR 452/96 - widersprochen.

Es besteht allerdings ein erhebliches Bedürfnis, eine unkontrollierte Binnenwanderung von geduldeten Ausländern im Bundesgebiet zu verhindern.

14. In
Um der Schleuserkriminalität wirksam entgegenzutreten, ist es erforderlich, daß auch der Versuch von Einschleusungen strafbar ist. Nach geltendem Recht ist eine versuchte Einschleusung nur unter den Voraussetzungen von § 92a AuslG strafbar. Eine Unterscheidung ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Begründung:

15.
R

Das Gesetz trägt insgesamt nicht zu praxisgerechten Lösungen bei, wird der rechtsstaatlich gebotenen Aufenthaltssicherheit für seit langem hier lebende Ausländer nicht gerecht und stößt hinsichtlich der Verschärfung der Strafbarkeit des Landfriedensbruchs und der Ausweisungstatbestände sowie der Reduzierung des Abschiebungsschutzes für Konventionsflüchtlinge auf nicht unerhebliche verfassungs- und völkerrechtliche Bedenken.

16.
FJ

Das Gesetz begegnet auch aus frauen- und jugendpolitischen Gründen nicht unerheblichen Bedenken.

17.
R
bei Annahme entfällt Ziff. 18

Die Erweiterung des Katalogs der Regelbeispiele für besonders schwere Fälle des Landfriedensbruchs nach § 125 a StGB stößt unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsprinzips und dem Bestimmtheitsgebot auf verfassungsrechtliche Bedenken.

18.
In

Die vorgesehene Erweiterung der Regeltatbestände für besonders schwere Fälle des Landfriedensbruchs nach § 125a StGB begegnet unter dem Aspekt des Verhältnismäßigkeitsprinzips und des Bestimmtheitsgebots schwerwiegenden Bedenken.

19.
R
(setzt Annahme von Ziff. 17 oder 18 voraus)

Unabhängig von der besonderen Gefährlichkeit der Handlungen soll zukünftig lediglich Verwaltungsungehorsam die erhöhte Strafzumessung rechtfertigen. Auch werden die Voraussetzungen der Strafbarkeit nicht so konkret umschrieben, daß Tragweite und Anwendungsbereich des Straftatbestandes zu erkennen sind.

20.
In

Die vorgesehenen Verschärfungen der Ausweisungsbestimmungen stehen in einem unausgewogenen Verhältnis zu den integrationsrechtlichen Verbesserungen.

21. In Die Gesetzesfassung des § 19 AuslG zum eigenständigen Aufenthaltsrecht ausländischer Ehegatten ist ebenso unzureichend wie die Übergangsregelung für Inhaber einer Aufenthaltsbefugnis gemäß § 99 AuslG. Das Gesetz ist darüber hinaus unausgewogen, weil es die aus Artikel 6 GG unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Integration der rechtmäßig zugewanderten Ausländer und ihrer Familienangehörigen gebotenen Lockerungen der bisherigen zu engen tatbestandlichen Voraussetzungen insbesondere in den Vorschriften der §§ 16, 17, 18, 23 und 35 AuslG nicht enthält.

22. FJ Es sollte auch im Hinblick auf die Neuregelung der §§ 19 und 48 AuslG neu verhandelt werden, von denen insbesondere ausländische Frauen bzw. ausländische Jugendliche betroffen sind.

Die Einführung einer Einjahresfrist für außergewöhnliche Härtefälle stellt nicht sicher, daß Härtefälle auch bei kurzer Ehedauer zufriedenstellend geregelt werden können. Es ist nicht vertretbar, daß ausländische Frauen für die Dauer eines Jahres u. U. strafbare Handlungen ertragen müssen. Mit jeder Frist würden menschenverachtende Praktiken wie Mißhandlung von Frauen und Kindern in der Familie weiterhin indirekt durch das Ausländergesetz gestützt. Eine Streichung der Frist in Härtefällen gebietet auch Artikel 6 des Grundgesetzes, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt. Demgegenüber überzeugt das Argument der erhöhten Gefahr von Scheinehen bei Streichung der Frist in Härtefällen nicht. Auch ohne Frist muß nämlich in jedem Einzelfall das Vorliegen einer Härte festgestellt werden.

Physische und psychische Mißhandlungen in der Ehe als Trennungsgrund müssen ausdrücklich in den Gesetzestext aufgenommen werden. Außerdem hat der praktische Umgang mit der bisherigen Regelung des § 19 Abs. 1 Nr. 2 gezeigt, daß nur unzureichend berücksichtigt wurde, wenn es zugunsten des Kindeswohls geboten war, daß der Ehegatte nach Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft in der Bundesrepublik Deutschland bleibt, um sein Kind zu betreuen. Auch diese Härtefälle sollten im Gesetz Berücksichtigung finden.

Die Wartefrist des § 19 Abs. 1 Nr. 1 AuslG sollte auf zwei Jahre gekürzt werden. Das abgeleitete Aufenthaltsrecht verhindert eine gleichberechtigte Partnerschaft und gibt dem Ehemann unzulässigerweise ein Machtmittel in die Hand. Ausländische Frauen sollten früher als bisher ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten, um eine gleichberechtigte Partnerschaft mit selbstbestimmter Entscheidung für oder gegen die eheliche Lebensgemeinschaft zu gewährleisten.

Grundsätzlich sollte bis zu einem Jahr der von den Eheleuten gemeinsam im Ausland geführten ehelichen Lebensgemeinschaft angerechnet werden.

Schließlich sollte die besondere Situation Alleinerziehender Berücksichtigung finden, wenn sie wegen der Betreuung minderjähriger Kinder nicht in der Lage sind, eine eigene vom Sozialhilfebezug unabhängige wirtschaftliche Existenz zu begründen. Der Aufenthalt sollte auch dann erlaubt werden, wenn die oder

der Alleinerziehende über ein Jahr hinaus auf Sozialhilfe angewiesen ist und der Sozialhilfebezug mit der Betreuung minderjähriger Kinder in Zusammenhang steht.

23.
In

Die bisherige ausländerrechtliche Praxis läßt keine Notwendigkeit erkennen, die zwingenden Ausweisungstatbestände zu erweitern. Insbesondere ist der Vorwurf an die Länder unverständlich, bisher nicht im gebotenen Umfang die Regel- und Ermessensausweisungstatbestände ausgeschöpft zu haben. Insgesamt wird mit dem Gesetz eine an den individuellen Umständen orientierte Prüfung - wie sie § 45 Abs. 2 AuslG voraussetzt - in erheblichem Maße eingeschränkt.

24.
R

Die Absenkung des Strafmaßes und die Einbeziehung der Regelbeispiele für besonders schwere Fälle des Landfriedensbruchs bei der Ist-Ausweisung nach § 47 Abs. 1 AuslG ist zur Bekämpfung der Kriminalität und zur Abwehr von Gefahren der öffentlichen Sicherheit und Ordnung weder erforderlich noch proportional. Um z.B. gewalttätigen Ausschreitungen von Ausländern bei Demonstrationen zu begegnen, ist das derzeit zur Verfügung stehende Instrument der Ermessens-Ausweisung völlig ausreichend.

25.
In
R

Durch die Ausweitung der Ist-Ausweisungstatbestände nach § 47 Abs. 1 AuslG i.V.m. der Reduzierung der Ausweisungsverbote nach § 48 Abs. 1 AuslG wird den Ausländerbehörden gerade bei den hier geborenen und aufgewachsenen Ausländern der Ermessensspielraum genommen, der für sachgerechte Entscheidungen notwendig

[26.]
nur In

[und verfassungsrechtlich geboten]

ist.

27.
FJ

Nicht akzeptiert werden kann die vorgesehene Einschränkung des besonderen Ausweisungsschutzes (§ 48 AuslG) für Jugendliche. Durch die Vorgabe, daß allein schwerwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu einer Regel-Abschiebung führen würden, wäre den Ausländerbehörden der Ermessensspielraum genommen, zugunsten der Jugendlichen im Sinne einer günstigen Sozialprognose ein weiteres Bleiberecht zu gewähren. Wenn man bedenkt, daß die Abschiebung zu einer Doppelbestrafung führen würde, sollte eine Gleichbehandlung mit deutschen Jugendlichen angestrebt werden.

28.
In
Bei Annahme entfällt Ziff. 29

Die Neufassung des § 51 Abs. 3 AuslG mit der Festlegung eines verbindlichen Strafmaßes ist weder mit dem Wortlaut noch mit Sinn und Zweck von Artikel 33 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar, weil dadurch die individuelle Situation des Flüchtlings nicht mehr geprüft und keine Abwägung der Interessenlage mehr erfolgen würde.

29.
R

Die vorgesehene Festlegung eines verbindlichen Strafmaßes in § 51 Abs. 3 AuslG, wonach das Ausweisungsverbot für politisch Verfolgte eingeschränkt wird, ist weder mit dem Wortlaut noch mit Sinn und Zweck von Artikel 33 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar.

30.
R
(setzt Annahme von Ziff. 28 oder 29 voraus)

Eine Abweichung vom Wortlaut würde auch dazu führen, daß die Bestrebungen der Europäischen Union zur Harmonisierung des Asylrechts unnötig erschwert würden.

31.
R

Hinsichtlich der Änderungen des Asylverfahrensgesetzes (Artikel 3) bedarf es insbesondere einer grundlegenden Überarbeitung der „Flughafenregelung" (§ 18 a AsylVfG), insbesondere bezüglich der rechtskundigen Beratung der Asylsuchenden (vgl. hierzu BVerfG, NVwZ 1996, 678 [681]), der Kosten für ihre Versorgung und Unterbringung im Transitbereich sowie der freiheitsentziehenden Maßnahmen nach Abschluß des 19-Tage-Verfahrens (vgl. hierzu OLG Frankfurt am Main, Beschluß vom 05. November 1996 - 20 W 352/96 -).

32.
R

Vor einer punktuellen Regelung der Abschiebungshaft für Asylbewerber in § 14 AsylVfG sollte für die Entscheidung über den Novellierungsbedarf zunächst der rechtstatsächliche Bericht der Bundesministerien des Innern und der Justiz vom 8. Oktober 1996 zur Situation im Bereich der Abschiebungshaft ausgewertet werden.

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten widerspricht der Ziffer 32 mit folgender

Begründung:

Auf Initiative des Freistaates Bayern beschloß der Bundesrat am 3.11.1995 die Einbringung des Gesetzentwurfs BR-Drs. 401/95 (Beschluß). Danach soll ein Ausländer, der sich in Abschiebungshaft befindet, künftig nicht mehr automatisch aus der Haft entlassen werden, wenn er einen Asylantrag stellt.

Nach der derzeitigen Rechtslage begründet ein Asylantrag, der aus der Abschiebungshaft heraus gestellt wird, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht und hat zur Folge, daß der Antragsteller aus der Haft entlassen werden muß. Um zu verhindern, daß die betreffenden Ausländer sich der behördlichen Überwachung durch Untertauchen entziehen, war im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehen, daß die Sicherungshaft zunächst fortgesetzt werden kann, um dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge Gelegenheit zu geben, über den Asylantrag und damit ein weiteres Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet zu entscheiden.

Artikel 3 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung straf-, ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften nimmt den Beschluß des Bundesrates in leicht veränderter Form auf, wobei die Änderungen im wesentlichen auf Vorschläge und Änderungswünsche des UNHCR zurückgehen.

Eine Auswertung des Berichts des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Justiz vom 8.10.1996 zur Situation im Bereich der Abschiebungshaft kann keine neuen Erkenntnisse bringen und ist demgemäß nicht hilfreich.

33. In
Im übrigen sind in der Praxis des Vollzugs des Ausländergesetzes in den letzten Jahren in einigen Bereichen - vor allem durch die Rechtsprechung - nicht unerhebliche Unsicherheiten aufgetreten, so daß Ergänzungen und Präzisierungen ausländerrechtlicher Vorschriften erforderlich sind.

B.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik hat von einer Empfehlung an das Plenum abgesehen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333